

# PANDILLAS CALLEJERAS

LA NUEVA INSURGENCIA URBANA



Max Manwaring

Marzo 2005

Traducción: Angela Parra

## PRÓLOGO

La intención de esta monografía es identificar algunas de las más destacadas características de las pandillas callejeras criminales contemporáneas (es decir, el fenómeno de las pandillas o bandas de tercera generación), y explicar la vinculación con la insurgencia. Como corolario, el Dr. Max G. Manwaring sostiene que los delitos relacionados con las pandillas, en conjunto con la inestabilidad que se da rienda suelta sobre los gobiernos, ahora es un serio problema de seguridad nacional y soberanía en partes importantes de la comunidad mundial. Aunque existen diferencias entre las pandillas y los insurgentes, en términos de los motivos y modos de operación originales, esta vinculación infiere que el fenómeno de las pandillas es una forma mutada de la insurgencia urbana. Es decir, estos actores no estatales, finalmente, deben tomar el poder político para garantizar la libertad de acción y el entorno comercial que ellos quieren. El común denominador que vincula claramente a las pandillas y a los insurgentes es que el objetivo final de las pandillas y los insurgentes es deponer o controlar los gobiernos de los países destinatarios.

Por lo tanto, un nuevo tipo de guerra se está gestando en la arena de la seguridad mundial. Se trata de las pandillas juveniles que se constituyen, por su falta de cruda energía convencional, en dos maneras. En primer lugar, se basan en la "inteligencia de calle", y por lo general usan la coacción, la corrupción y la cooptación para lograr sus fines. Segundo, las pandillas más maduras (es decir, las pandillas de tercera generación) también se basan en alianzas sueltas con criminales organizados y traficantes de drogas para obtener recursos adicionales, ampliar parámetros geográficos y alcanzar mayores cuotas de mercado.

Esta monografía contribuye significativamente a la comprensión de los nuevos enemigos y los nuevos tipos de amenazas propias de un mundo en el que la inestabilidad y el conflicto irregular ya no están al margen de la política mundial. Para los responsables de hacer e implementar la política de seguridad nacional en los Estados Unidos y en otras partes del mundo, el análisis de las nuevas amenazas proporcionada por el autor es convincente. El Instituto de Estudios Estratégicos se complace en ofrecer esta monografía convincente como parte del debate en curso sobre la seguridad global y regional.

**DOUGLAS C. LOVELACE, JR.**

Director  
Instituto de Estudios Estratégicos

## SUMARIO

Esta monografía explica la vinculación de pandillas callejeras criminales contemporáneas (es decir, el fenómeno de las pandillas o pandillas de tercera generación) a la insurgencia en términos de la inestabilidad que se da sobre los gobiernos y el desafío concomitante a la soberanía del Estado. Aunque existen diferencias entre las pandillas y los insurgentes, respecto a los motivos y modos de operación, esta vinculación infiere que el fenómeno de las pandillas son formas mutadas de la insurgencia urbana. En estos términos, estos "nuevos" actores no estatales deben finalmente hacerse con el poder político para garantizar la libertad de acción y el entorno comercial que ellos quieren. El común denominador que puede unir al fenómeno de las pandillas con la insurgencia es que para algunas pandillas de tercera generación y para los insurgentes el objetivo final es deponer o controlar los gobiernos de los países destinatarios.

El autor identifica las cuestiones que deben colocarse juntas y comprendidas en su totalidad antes de cualquier contramedida efectiva que se pueda tomar para hacer frente a la naturaleza medio criminal y medio política del fenómeno de las pandillas. Este es un compuesto y complejo problema universal que debe ser entendido en tres niveles distintos de análisis: primero, el fenómeno de las pandillas está generando grave inestabilidad nacional y regional, e inseguridad que va desde la violencia personal a la insurgencia para el fracaso del Estado; en segundo lugar, por sus actividades criminales y desafíos de seguridad, el fenómeno de las pandillas está exacerbando las relaciones cívico-militares y policíacos-militares y reduciendo la capacidad efectiva y cívico-militar para controlar el territorio nacional; y, tercero, las pandillas están ayudando a las organizaciones criminales de transición, a los insurgentes, señores de la guerra, y barones de la droga, que erosionan la legitimidad y la soberanía efectiva de la Nación-Estado. El vínculo de concordancia analítica de estas tres cuestiones es la contribución inevitable a (a) la falta y el Estado fallido de los países destinatarios, o (b) deponer o controlar los gobiernos de los países destinatarios. En estos términos, hay que recordar que el crimen y la inestabilidad son solamente síntomas de la amenaza. La última amenaza es o el fracaso del Estado o la imposición violenta de una reestructuración radical socio-económica y política del Estado y su gobernanza.

Al describir el fenómeno de las pandillas como una mutación sencilla de un acto violento que nosotros etiquetamos como insurgencia, caracterizamos erróneamente las actividades de las organizaciones no estatales que intentan tomar el control del Estado. Tradicionalmente pensamos en insurgencia como principalmente una actividad militar, y pensamos en las pandillas como un simple problema de aplicación de la ley. Sin embargo, los insurgentes y las pandillas de tercera generación están comprometidos en una muy compleja acción política: la política de guerra. En estas condiciones, la policía y las fuerzas militares garantizarían la seguridad y la estabilidad personal y colectiva, mientras que ellos y otras instituciones gubernamentales luchan contra causas fundamentales de la inestabilidad política y la guerra, la injusticia, la represión, la inequidad y la corrupción. La intención sería generar el desarrollo político-económico-social que defina los procesos de

reforma nacional, la regeneración y el bienestar. El desafío, entonces, es llegar a un acuerdo con el hecho de que la seguridad contemporánea y la estabilidad, a cualquier nivel, está en la base de un esfuerzo holístico político-diplomático, socioeconómico, psicológico-moral y militar-policiaca.

Esta monografía concluye con implicaciones y recomendaciones de nivel estratégico derivadas de la inestabilidad, la jurisdicción cívico-militar y los asuntos de soberanía señalados anteriormente, que ayudaran a los líderes a alcanzar la claridad estratégica y operar más efectivamente en el complejo, políticamente dominado, contemporáneo campo de la seguridad global. En resumen, estas recomendaciones establecen el punto de inicio desde el que los líderes civiles y militares podrían generar éxito cívico-militar global contra el fenómeno de las pandillas no estatales y convertir ese éxito en victoria política estratégica.

## **PANDILLAS CALLEJERAS: LA NUEVA INSURGENCIA URBANA**

El problema tradicional de la agresión externa contra el territorio de un Estado, los mercados, las fuentes de materias primas e hidrocarburos, las líneas de comunicación, y los pueblos mantienen relevancia, pero no se sostiene la urgencia que una vez tuvieron. Sin embargo, el diálogo de seguridad orientado legalmente de la corriente occidental demuestra que muchos líderes políticos y militares y estudiosos de las relaciones internacionales aún no se han ajustado a la realidad que actores internos y transnacionales no estatales, tales como pandillas criminales, puede ser tan importante como los tradicionales Nación-Estado, en la determinación de los patrones políticos y los resultados en asuntos globales. Del mismo modo, muchos líderes políticos ven actores no estatales como actores secundarios en el escenario internacional. En el mejor de los casos, muchos líderes consideran a estos actores políticos no tradicionales como problemas de aplicación de la ley de bajo nivel, y, como resultado, muchos argumentan que no requieren la atención política de la seguridad nacional sostenida. Sin embargo, más de la mitad de los países del mundo están luchando para mantener su sistema político, económico e integridad territorial frente a los diversos desafíos directos e indirectos, no estatales, incluyendo pandillas criminales.

Para que la soberanía sea significativa hoy en día, el Estado, junto con sus instituciones gubernamentales asociadas que trabajan bajo el imperio de la ley, debe ser la única fuente de autoridad habilitada de hacer y hacer cumplir las leyes y llevar a cabo el negocio de la personas dentro del territorio nacional. Las actividades violentas, intimidantes, y corruptas de actores internos y transnacionales ilegales –como las pandillas urbanas- pueden abreviar lo poderes soberanos del Estado y negar la seguridad nacional y regional. La lógica de la situación argumenta que las decisiones conscientes que la comunidad internacional y los Estados-Naciones individuales hacen acerca de cómo hacer frente a la contemporánea situación de amenaza no tradicional, definirán los procesos de nivel nacional, regional, y la seguridad global y el bienestar en el futuro.

### **PANORAMA DEL PROBLEMA DE LAS PANDILLAS Y LA INSURGENCIA**

Los ejes principales de esta monografía son identificar algunas de las características más sobresalientes de la pandillas callejeras criminales contemporáneas (es decir, el fenómeno de las pandillas o pandillas de tercera generación). También explica la vinculación a la insurgencia, con afirmaciones de que las pandillas generadoras de crimen, junto con la inestabilidad que trae a los gobiernos, es ahora un grave problema de seguridad nacional en una parte importante de la comunidad global. Aunque las pandillas y los insurgentes se diferencian en términos de motivos originales y modos de operación, esta vinculación infiere que las bandas callejeras son una forma mutada de la insurgencia urbana. Es decir, estos actores no estatales deben finalmente apoderarse del poder político para garantizar

la libertad de acción y el entorno comercial que quieren. El común denominador que puede enlace las pandillas a la insurgencia es que el objetivo final de algunas pandillas y de los insurgentes es deponer o controlar los gobiernos de países que son vistos como objetivo. Como consecuencia, la "Analogía del pato" aplica. Es decir, las pandillas de tercera generación se parecen a los patos, caminan como patos, y actúan como patos –una raza peculiar, ¡pero patos a fin de cuentas!

Esta monografía, a continuación, determinará las cuestiones que deben tomarse juntas y comprendidas en su totalidad antes de que se pueda tomar cualquier contramedida eficaz para hacer frente a la naturaleza medio criminal y medio política del fenómeno de las pandillas. Este es un compuesto y complejo problema universal que debe ser entendido en tres niveles distintos de análisis: primero, el fenómeno de las pandillas está generando grave inestabilidad nacional y regional y la inseguridad que va desde la violencia personal a la insurgencia para el fracaso del Estado; en segundo lugar, por sus actividades criminales y desafíos de seguridad, el fenómeno de las pandillas está exacerbando las relaciones cívico-militares y policiacos-militares y reduciendo la capacidad efectiva cívico-militar para controlar el territorio nacional; y, tercero, las pandillas están ayudando a las organizaciones criminales de transición, a los insurgentes, señores de la guerra, y barones de la droga, que erosionan la legitimidad y la soberanía efectiva de la Nación-Estado. El vínculo de concordancia analítica de estas tres cuestiones es la contribución inevitable a (a) la falta y al Estado fallido de los países destinatarios, o (b) deponer o controlar los gobiernos de los países destinatarios. En estos términos, hay que recordar que el crimen y la inestabilidad son solamente síntomas de la amenaza. La última amenaza es el fracaso del Estado o la imposición violenta de una reestructuración radical socio-económica y política del Estado y su gobernanza.

Al describir el fenómeno de las pandillas como una mutación sencilla de un acto violento que nosotros etiquetamos como insurgencia, caracterizamos erróneamente las actividades de las organizaciones no estatales que intentan tomar el control del Estado. Tradicionalmente pensamos en insurgencia como principalmente una actividad militar, y pensamos en las pandillas como un simple problema de aplicación de la ley. Sin embargo, los insurgentes y las pandillas de tercera generación están comprometidos en una muy compleja acción política: la política de guerra. En estas condiciones, la policía y las fuerzas militares garantizarían la seguridad y la estabilidad personal y colectiva, mientras que ellos y otras instituciones gubernamentales luchan contra causas fundamentales de la inestabilidad política y la guerra, la injusticia, la represión, la inequidad y la corrupción. La intención sería generar el desarrollo político y socio-económico que defina los procesos de reforma nacional, la regeneración y el bienestar. El desafío, entonces, es llegar a un acuerdo con el hecho de que la seguridad contemporánea y la estabilidad, a cualquier nivel, están en la base de un esfuerzo holístico político-diplomático, socioeconómico, psicológico-moral y militar-policíaco.

Esta monografía concluye con implicaciones y recomendaciones de nivel estratégico derivadas de la inestabilidad, jurisdicción cívico-militar y los asuntos de soberanía señalados anteriormente, que ayudará a los líderes a alcanzar la claridad estratégica y operar más

efectivamente en el complejo, políticamente dominado, contemporáneo campo de la seguridad global. En resumen, estas recomendaciones establecen el punto de inicio desde el que los líderes civiles y militares podrían generar éxito cívico-militar global contra el fenómeno de las pandillas no estatales y convertir ese éxito en victoria política estratégica.

## **VINCULACIÓN DE LAS PANDILLAS Y LA INSURGENCIA I: EL CONTEXTO DE CONFLICTOS EN EL QUE OPERAN LAS PANDILLAS**

Antes de examinar las características de las pandillas callejeras, es útil esbozar los contornos básicos del panorama más amplio de la situación actual del conflicto y el lugar de la insurgencia y las pandillas en ella. En primer lugar, el Dr. Steven Metz y el Teniente Coronel Raymond Millen argumentan que existen cuatro espacios de batalla distintos, pero relacionados entre sí. Ellos son (1) la guerra tradicional interestatal directa; (2) la guerra no convencional no estatal; (3) la guerra no convencional intraestatal, que tiende a involucrar conflicto directo versus indirecto entre actores estatales y no estatales; y (4) la guerra interestatal indirecta, que supone una agresión por un Estado contra otro a través de proxies.

### **Conflicto no estatal y pandillas.**

Las pandillas callejeras operan con mayor eficacia en la segunda categoría del espacio de batalla no estatal. La guerra no estatal involucra actores criminales y terroristas que prosperan entre y dentro de los distintos países de acogida. Este tipo de conflicto es a menudo llamado "guerra de guerrillas", "guerra asimétrica", y también "emergencias complejas". Este tipo de guerra se define como actuar, organizar y pensar de manera diferente a los opositores para maximizar las propias ventajas, explotar una de las debilidades del oponente, lograr la iniciativa y ganar libertad de acción y de seguridad. En estos términos, la guerra no estatal explota, directa e indirectamente, la disparidad entre las partes contendientes para obtener una ventaja relativa y utiliza métodos de insurgentes y terroristas. Además, puede tener dimensiones político-psicológicas y físicas, así como las dimensiones letales y no letales; que puede tener ambos objetivos ideológico-políticos y motivos comerciales (búsqueda-por-la-riqueza); y está mutando constantemente. Como consecuencia, no hay declaraciones formales o terminaciones de los conflictos; ningún fácilmente identificado enemigo humano para atacar y derrotar; ningún territorio específico para tomar y mantener; ningún gobierno creíble o actor político con el que hacer frente; y ninguna garantía de que será honrado cualquier acuerdo entre dos o más grupos contendientes. En resumen, el espacio de batalla está en todas partes, e incluye de todo y a todos.

Como resultado, el conflicto no estatal es demasiado complejo para permitir que una solución estrictamente militar sea dada a un problema de seguridad nacional. Del mismo modo, es demasiado complicado para permitir una solución estrictamente policial a un problema de aplicación de la ley. Las pandillas callejeras se pueden considerar mitad retos

políticos de seguridad nacional y mitad asuntos de aplicación de la ley penal en términos no convencionales. Sin embargo, estos no son las únicas dificultades que genera el fenómeno de las pandillas y otros actores no estatales en los conflictos no estatales. Además, las complejidades no tradicionales definen aún más el problema y dictan respuestas bien pensadas. A modo de ejemplo, en un escenario de la seguridad nacional, el "enemigo" no es un grupo militar reconocible o formación. El enemigo es ahora el actor político individual o miembro de una pandilla que planea e implementa la intimidación represiva, la corrupción y la inestabilidad, y explota las causas profundas de la violencia para sus propios fines comerciales o políticos. El enemigo es también un compuesto de pobreza, enfermedades y otras causas de criminalidad y violencia social que deben ser manejadas en sus propios términos.

En este contexto, las duras realidades del nuevo desorden mundial son causadas por desestabilizadores innumerables. Las causas incluyen aumento de la pobreza, el hambre humana, enfermedades muy extendidas, y la falta de justicia política y socio-económica. Las consecuencias se ven en formas tales como la violencia social, la anarquía criminal, los flujos de refugiados, el tráfico ilegal de drogas y el crimen organizado, el nacionalismo extremo, el irredentismo, el fundamentalismo religioso, la insurgencia, la limpieza étnica, y la devastación ambiental. Estas condiciones desestabilizadoras tienden a ser explotadas por los nacionalistas militantes, reformadores radicales, fundamentalistas religiosos militantes, ideólogos, burócratas civiles y militares, terroristas, insurgentes, caudillos, narcotraficantes y criminales organizados que trabajan para lograr sus propios fines estrechos. Aquellos que argumentan que la inestabilidad y el conflicto, y el empleo del terrorismo y la violencia generalizada como una táctica o estrategia en conflicto son los resultados de la pobreza, la injusticia, la corrupción y la miseria también pueden estar en lo cierto. Debemos recordar, sin embargo, que individualmente los hombres y mujeres están preparados para matar y destruir y, tal vez, morir en el proceso para lograr sus autodeterminados objetivos ideológicos o comerciales. Al final, Zbigniew Brzezinski nos recuerda que, "detrás de casi cada acto [violento] se esconde un problema político."

En consecuencia, el "poder" ya no es el poder del fuego en combate o el poder policial. Es la actividad multinivel, políticamente combinada, psicológica, moral, de información, de la policía, económica, social, militar que puede ser ejercida de manera integral sobre las causas y consecuencias, así como a los autores, de la violencia. Al mismo tiempo, el éxito o la "victoria" no es un documento formal firmado por las autoridades responsables de terminación de un conflicto. Además, no se puede definir en términos de matar o encarcelar a un número determinado de "enemigos". Como resultado, el éxito se está definiendo con mayor frecuencia como el establecimiento de un vínculo circular viable entre la seguridad individual y colectiva y la paz social sostenible. En última instancia, entonces, el éxito en el conflicto no estatal es el resultado de un esfuerzo unificado para aplicar los recursos humanos y físicos completos del Estado-Nación y sus aliados internacionales para lograr el bienestar individual y colectivo que lleve a la paz social.



## **El desafío y la amenaza.**

En base, la guerra de guerrillas no estatal, la guerra asimétrica, o una situación de emergencia compleja con en última instancia un juego de suma cero, en el que sólo hay un ganador o, en el peor de los casos, no hay ganadores. Es este, por lo tanto, total. Este es el caso de los terroristas de Osama bin Laden, los insurgentes maoístas, el culto japonés Aum Shinrikyo, las familias de la mafia, señores de la guerra, las organizaciones criminales transnacionales, la criminalidad institucionalizada en el África occidental, y las pandillas callejeras, entre otros. También es el caso con el ataque de hackers o el ataque financiero deliberado y directo que puede permitir a cualquier persona con acceso al conocimiento apropiado y la tecnológica, incluidos los miembros de pandillas, a poner en peligro la seguridad de una nación con mayor eficacia que con una bomba nuclear. Significativamente, este es también el caso de la confrontación más sutil e indirecta de los retos político-militares directos habituales para el estado. Es decir, en lugar de competir directamente con un Estado-Nación, las pandillas callejeras sofisticadas e internacionalizadas y sus criminales/narco aliados pueden utilizar una mezcla de complicidad, indiferencia, corrupción y violenta intimidación para cooptar y tomar el control de un Estado o una parte de una nación en silencio y de forma indirecta.

En estos términos, las actividades desestabilizadoras comerciales y políticas de las pandillas de tercera generación pueden caracterizarse como un juego de "Ajedrez Mágico". En ese juego, los protagonistas mueven piezas silenciosa y sutilmente por todo el tablero de juego. Bajo la dirección estudiada de los jugadores, cada pieza representa un tipo diferente de poder directo e indirecto y puede llevar a cabo de forma simultánea sus ataques letales y no letales desde direcciones diferentes. Cada pieza se ensaña en contra de su enemigo y se prepara para sacrificarse con el fin de permitir la oportunidad a otra pieza de destruir o controlar a un adversario, o un jaque mate al rey. En consecuencia, todas las amenazas anteriores pueden ser vistas como métodos de elección de los movimientos comerciales e ideológicos conectados a nivel mundial, dedicados al auto-enriquecimiento a costa de los demás, a la destrucción del sistema internacional contemporáneo de la cooperación y el progreso, o ambos. A largo plazo, sin embargo, este juego en curso no es una cuestión de inestabilidad, violencia ilegal, o ganancia comercial inconcebible. En última instancia, es una cuestión de supervivencia. El fracaso en "Ajedrez Mágico" no es una opción.

Como consecuencia, el conflicto no estatal probablemente tendrá diferentes nombres, diferentes motivos, y ejercerá diferentes tipos y niveles de violencia. Sin embargo, cualquiera que sea su denominación, estas guerras no convencionales no estatales pueden ser identificados por sus objetivos finales o por sus resultados. Es decir, que son la aplicación organizada de métodos coercitivos militares o no militares, letales o no letales, directos o indirectos, o una combinación de todos los ilícitos anteriores, con la intención de resistir, oponerse, hacerse con el control, o derrocar un gobierno existente o un símbolo de poder y lograr un cambio político fundamental. Así, de acuerdo a la Viceministra de Justicia

salvadoreña, Silvia Aguilar, "la delincuencia doméstica y su asociada desestabilización son ahora la amenaza a la seguridad más grave de América Latina."

## **VINCULACIÓN DE PANDILLAS A LA INSURGENCIA II: TRES GENERACIONES DE BANDAS URBANAS**

Esta parte de la monografía examina brevemente la evolución de las pandillas callejeras de pequeñas entidades, orientadas a territorios, de escaso dinero a grandes internacionalizadas, políticas y comerciales organizaciones. También descrito aquí está el desarrollo de la violencia de las pandillas callejeras desde el nivel de "protección", gangsterismo, bandolerismo al tráfico de drogas, a la actividad criminal global, y la toma del control político de territorios sin gobierno y/o áreas gobernadas por políticos y funcionarios corruptos. Además, esta amenaza para el Estado se ve agravada por la inestabilidad generada por la corrupción y la destrucción de la gobernabilidad democrática, por la interrupción de las transacciones comerciales equitativas y la distorsión de los mecanismos económicos de libre mercado, y a través de la normalización de la violencia intimidante mediante la degradación personal y la seguridad colectiva. En resumen, parece que las pandillas representan mucho más que los molestos problemas de aplicación de la ley. En realidad y, potencialmente, son problemas de seguridad nacional.

### **Pandillas de Primera Generación: Organización, motivos y nivel de violencia.**

Un análisis de las pandillas callejeras urbanas muestra que algunas de estas entidades criminales han evolucionado a través de tres generaciones de desarrollo. Las pandillas de primera generación o tradicionales, están principalmente orientadas al territorio. Tienen liderazgo suelto y poco sofisticado y centran su atención en la protección territorial para obtener dinero para gastos menores y la lealtad de pandillas dentro de sus alrededores inmediatos (bloques, ciudades o barrios designados). Cuando las bandas callejeras de primera generación se involucran en actividades criminales, es en gran medida oportunista e individual en alcance y tiende a ser localizadas y operan en el extremo inferior de la extrema violencia social –gangsterismo y el bandolerismo. La mayoría de los grupos se mantienen firmemente dentro de esta primera generación de desarrollo, pero más de un par de bandas se han trasladado a la segunda generación.

### **Las pandillas de segunda generación.**

Esta generación de bandas callejeras se organiza para el negocio y la ganancia comercial. Estas bandas tienen un liderazgo más centralizado, y los miembros tienden a centrarse en el tráfico de drogas y la protección del mercado. Al mismo tiempo, operan en un área espacial o geográfica más amplia que puede incluir ciudades vecinas y otros países. Las pandillas de segunda generación, al igual que otras empresas criminales más sofisticadas, utilizan el nivel de violencia necesaria para proteger sus mercados y controlar su competencia. También utilizan la violencia como interferencia política para negar los

esfuerzos de aplicación dirigidos contra ellos por la policía y otros organismos de seguridad. Y en su intento de controlar o incapacitar a los organismos de seguridad del Estado, a menudo comienzan a dominar la vida comunitaria vulnerable dentro de las grandes áreas del país. En este entorno, las pandillas de segunda generación, casi tienen que enlazarse y proporcionar servicios a las organizaciones criminales transnacionales. En este contexto, estas bandas se han sabido desarrollar más ampliamente, centradas en el mercado, y con agendas a veces abiertamente políticas para mejorar su cuota de mercado e ingresos.

### **Pandillas de Tercera Generación.**

Estas pandillas continúan las acciones de la primera y segunda generación a medida que expanden sus parámetros geográficos, así como sus objetivos comerciales y políticos. A medida que evolucionan, se desarrollan en organizaciones con más experiencia con mercados más amplios relacionados con la droga, así como organizaciones criminales transnacionales muy sofisticadas con agendas políticas y económicas ambiciosas. En relación con esto, inevitablemente comienzan a controlar el territorio sin gobierno dentro de un Estado-Nación y/o comienzan a adquirir el poder político en el espacio mal gobernado. Esta acción política tiene por objeto garantizar la seguridad y libertad de movimiento para las actividades de las pandillas. Como consecuencia, la pandilla de tercera generación y su liderazgo desafían el monopolio legítimo del Estado en el ejercicio de control y uso de la violencia dentro de un territorio político determinado. El líder de la banda, entonces, actúa de la misma como un señor de la guerra o de un capo de la droga.

Es decir, una vez que el líder de la banda ha logrado el control de una zona geográfica específica dentro de un Estado-Nación dada y toma medidas para proteger territorios de la banda desde el Estado, ese líder se convierte efectivamente en un señor de la guerra o en un capo de la droga. Al mismo tiempo, ese estatus toma la pandilla a otro, algo diferente, espacio de guerra: la guerra interestatal. Este tipo no convencional de conflicto enfrenta a los actores no estatales (por ejemplo, señores de la guerra, capos de la droga, o insurgentes) directamente en contra de los Estados-Nación y requiere una capacidad de hacer la guerra relativamente eficaz. Eso, a su vez, nos lleva de nuevo a la relación entre el caudillismo/capos de drogas y la insurgencia. Claramente, existen muchas diferencias, especialmente en términos de modo de funcionamiento y la motivación. Los comunes denominadores en ambos casos siguen siendo, sin embargo, lograr los siguientes objetivos: (1) deponer o controlar un gobierno de turno, y (2) obligar a una reestructuración radical política, social y económica del Estado-Nación y su gobernanza.

### **Implicaciones**

La evolución genérica de las pandillas callejeras urbanas ilustra que este es un tema complejo y compuesto que tiene implicaciones en tres diferentes niveles de análisis. En primer lugar, las tres generaciones de bandas generan inestabilidad e inseguridad interna seria. Por supuesto, como las bandas evolucionan, generan más y más violencia e

inestabilidad, sobre secciones cada vez más amplias del mapa político, y crean inestabilidad e inseguridad regional. En segundo lugar, debido a sus actividades delictivas internas (intraestatales) y sus acciones comerciales y políticas internacionales (transnacionales), que agravan la confusión en cuanto a las distinciones tradicionales entre las funciones de aplicación de la ley de policía y funciones de seguridad nacional o de defensa militar, en la medida que se pueden hacer muy pocas cosas que sean efectivas o duraderas para controlarlas o eliminarlas. En tercer lugar, por lo tanto, las bandas de segunda y tercera generación erosionan la soberanía efectiva de los Estados-Nación en el que operan. Además, cuando se vinculan o trabajan para organizaciones transnacionales criminales, insurgentes, capos de la droga, o señores de la guerra, las actividades de las pandillas reducen aún más las habilidades de las autoridades policiales y militares para mantener la estabilidad y, al hacerlo, desafían la soberanía de los estados dentro y entre los que se mueven.

En base, la actividad exitosa de pandillas tercera generación puede dar lugar a (1) el control de partes de los condados dirigidos o subregiones dentro de un país y la creación de enclaves que son esencialmente para-estados, o (2) tomar el control directo o indirecto de todo un Estado y el establecimiento de un Estado criminal o narco, o un Estado narco-criminal. Incluso si no tiene éxito, la actividad de pandillas de tercera generación aún puede contribuir significativamente a los procesos degenerativos del fracaso del Estado y la inestabilidad regional. En cualquier caso, ninguno de los resultados del éxito o el fracaso de pandillas benefician a los pueblos de los países destinatarios o de la comunidad internacional. Es importante recordar que las características principales de una pandilla y su liderazgo son la supervivencia individual y de grupo y la ganancia personal. Más allá de esto, no hay reglas.

## **VINCULACIÓN DE LAS PANDILLAS A LA INSURGENCIA III: EJEMPLOS DE DESAFIOS AL ESTADO**

Para ilustrar mejor los puntos mencionados anteriormente, vamos a examinar algunas viñetas que se relacionan con el fenómeno de las pandillas. Tenemos la intención de mostrar brevemente cómo los diferentes tipos de actividades de las pandillas contribuyen a la inestabilidad que conducen a la erosión de la soberanía del Estado y de los procesos de fracaso del Estado, así como a la creación de nuevos Estados criminales o narcos fuera de los miembros legítimos de la comunidad internacional. Tres ejemplos del contexto latinoamericano serán suficientes: (1) la actual situación de América Central, (2) el "Coca-Golpe" boliviano de la década de 1980, y (3) un caso compuesto que muestra los resultados de la actividad de las pandillas contemporánea de tercera generación en al menos dos estados de México y un estado brasileño.

### **La situación de América Central.**

Las pandillas juveniles de California comenzaron a moverse en todas las cinco repúblicas centroamericanas a principios de 1990. El principal impulso vino como resultado del envío de los criminales convictos desde las cárceles de los Estados Unidos a los países de origen de sus padres. Estas pandillas incluyen la famosa Mara Salvatrucha (MS-13), la Mara 18, y varias otras en El Salvador (Mao Mao, Crazy Harrison Salvatrucha y Crazy Normans Salvatrucha). En la actualidad, el fenómeno de las pandillas salvadoreñas está estimado en aproximadamente 39.000 miembros activos en El Salvador. Además, varios miles de personas con vínculos directos a El Salvador se encuentran en los Estados Unidos, otros países de América Central, América del Sur, México, Canadá y Europa. En las primeras etapas de su desarrollo y hasta el presente, prácticamente todas las pandillas centroamericanas han florecido bajo la protección y el ingreso mercenario proporcionado por redes criminales más grandes. La base de esta alianza es el comercio ilegal de drogas que se le atribuye al transbordo de hasta el 75 por ciento de la cocaína que entra a Estados Unidos.

Pandillas de Guatemala, como otro ejemplo, parecen trabajar muy de cerca con una cuadrilla de línea dura de ex oficiales militares, de la policía, funcionarios de inteligencia y de seguridad que se han transformado en un cártel criminal altamente rentable y de gran alcance. Como era de esperar, esa cuadrilla mantiene fuertes vínculos con los políticos contemporáneos y las aduanas, la inmigración, la justicia, los policías y los oficiales del ejército. Con respecto a esto, 217 agentes de policía guatemaltecos fueron despedidos el 14 de noviembre de 2004, por no cumplir con sus deberes y su presunta participación en actividades delictivas. Esto siguió el despido de 320 funcionarios del equivalente guatemalteco de la Agencia Antidrogas de Estados Unidos (DEA) a finales de 1990 después de que el gobierno descubrió que estaban en las nóminas de varias organizaciones delictivas nacionales y transnacionales. Esto, a su vez, siguió con el descubrimiento de que un gran grupo de personal militar activo, incluyendo al viceministro de Defensa de Guatemala, estaba operando un contrabando de drogas y el anillo de robo junto con el cartel de Cali de Colombia. Más recientemente, Guatemala se ha denominado eufemísticamente la "príncipe heredero" de los países de narcotráfico de América Central.

Además de tráfico de drogas, las pandillas de segunda y tercera generación en América Central son conocidos por estar involucrados en el contrabando de personas, armas y automóviles; el asesinato, el secuestro, el robo y la violencia asociada; invasiones de viviendas y comunidades; fraude de tarjetas de crédito; y otras actividades criminales más pequeñas de primera generación. Como resultado de ello, los índices de criminalidad han aumentado de forma dramática hasta el punto en que la tasa de homicidios anual hondureña, como sólo un ejemplo, es de 154 por cada 100.000 habitantes, es el doble de la de Colombia. La comparación de Honduras con Colombia es interesante e importante porque Colombia, con su conflicto interno, es ampliamente considerada como la sociedad más violenta de América Latina. Más en concreto, 3.500 personas, entre ellas más de 455 mujeres, fueron asesinadas en Guatemala en 2004. La mayoría de esos asesinatos se

llevaron a cabo en público, a plena luz del día, y muchos de los cuerpos mutilados fueron dejados como recordatorios macabros de la destreza de las pandillas. Claramente, la corrupción de los gobiernos y la falta de control del territorio nacional han permitido que las bandas criminales y otras organizaciones del crimen organizado operen con impunidad dentro de cada país de Centroamérica, y más allá de las fronteras.

La inmunidad aparente de pandillas centroamericanas por parte de los esfuerzos policiales eficaces y la resultante falta de seguridad personal y colectiva en esa región han creado una sinergia peligrosa entre la delincuencia organizada y el terror que está desdibujando la línea tradicional entre la violencia criminal y política. En ese contexto, el mayor miedo que frecuenta a muchos funcionarios y ciudadanos centroamericanos es que la violencia criminal está a punto de salirse completamente de control y adquirirá una agenda política. Este temor se ve agravado porque las bandas de segunda y tercera generación y sus aliados mercenarios están controlando porciones cada vez mayores de las ciudades, el interior y las tradicionalmente inviolables fronteras nacionales y han logrado casi completa libertad de movimiento y acción dentro y entre los territorios nacionales. Como consecuencia, la soberanía efectiva de todos los países centroamericanos se quebranta todos los días, y los motivos comerciales de las pandillas se están, de hecho, convirtiendo en una agenda política para el control de las instituciones estatales de gobierno y de seguridad y para el control de las personas y el territorio.

### **El "Coca-Golpe" boliviano de julio de 1980**

El nivel de corrupción de los órganos políticos, económicos, sociales y de seguridad de un Estado-Nación está estrechamente relacionado con el grado de debilidad del aparato gubernamental, y es un agente importante para la desestabilización y el fracaso del Estado. Como tal, la corrupción gubernamental es otro punto de entrada a partir del cual el fenómeno de las pandillas, o banda mutada, puede ejercer control y/o destituir a un gobierno determinado. En los últimos años, la industria de los narcóticos transnacionales ha agravado el problema de la corrupción tanto que ha logrado importantes niveles de desestabilización y legitimidad en el Triángulo de Oro de Asia (un área 350,000 kilómetros cuadrados que sobrepasa las montañas de Laos, Myanmar y Tailandia) y el Triángulo Blanco de Suramérica (las zonas de producción de "coca" de Bolivia, Colombia y Perú). En este sentido, la situación de Bolivia en la década de 1980 es instructiva.

Roberto Suárez Gómez fue uno de los principales capos de la droga de Bolivia en la década de 1970 y principios de 1980. Con su riqueza en expansión, Suárez se convirtió en un factor en la política nacional y desarrolló el 189° golpe de Estado de su país. Este "Golpe de coca" colocó a la banda/pandilla de Suarez en el poder político. Al General Luis García Meza se le dio la presidencia nacional a través de un soborno notificado de \$ 1.300.000. Entonces, cuando García Meza asumió el cargo, nombró al coronel Luis Arce Gómez, un pariente de Suárez Gómez, como el Ministro del Interior, con lo que le da el control de todas las operaciones antidrogas en Bolivia. Aunque el régimen de García Meza sólo duró hasta

octubre de 1982, que termina en otro golpe, la fortuna que genera para el grupo narco-élite boliviano y la devastación que causó en la economía nacional, fueron significativas. Un observador sugirió lo siguiente: "Piense en una figura absurda, duplíquela y sepa muy bien que usted ha hecho una subestimación." Otro observador señaló que 10 años más tarde, Bolivia aún no se había recuperado económicamente o políticamente de esa experiencia.

La experiencia de Bolivia con la narco-corrupción demuestra que la compra y el uso (alquiler) de un cargo público hacen que sea difícil para un gobierno perseguir los intereses de un Estado-Nación. Más importante aún, esa experiencia demuestra lo que puede suceder cuando la necesidad de satisfacer las necesidades de un cliente específico y la intensidad de las expectativas y demandas de los clientes a mitigar contra el gobierno democrático responsable, y en contra de cualquier alianza con el bienestar público o el respeto por el consentimiento de los gobernados. Por lo tanto, los altos niveles de corrupción en el gobierno y la sociedad pueden llevar al colapso del Estado de Derecho y un debilitamiento general del Estado en proporción directa a su legitimidad. En estas condiciones, prácticamente cualquier persona, no sólo una tradicional pandilla callejera, puede tomar ventaja de la situación. La tendencia es que la organización mejor motivada, mejor armada y mejor financiada en la escena controlará esa inestabilidad para sus propios fines. En este caso particular, Bolivia tuvo la distinción de haberse convertido en el primer Narco-Estado del hemisferio occidental. Hoy, Bolivia ya no es un Narco-Estado. Queda, sin embargo, un ejemplo clásico de mala gobernanza, falta de desarrollo, y corrupción rampante que parece estar llevando al país hacia una solución populista radical a sus problemas políticos y socio-económicos.

### **Un examen compuesto de métodos no militares y no letales para establecer el control de un Estado o parte de un Estado.**

Un agente no estatal transnacional, como una pandilla de tercera generación (una pandilla en una alianza con otra organización criminal), tiene la capacidad de desafiar la soberanía *de jure* de los estados-naciones de regiones enteras (o estados) dentro de los propios territorios nacionales de esos países. Esto ha demostrado ser el caso en al menos dos estados de México y un estado brasileño. John P. Sullivan y Robert J. Bunker describen cómo los atacantes no convencionales han ejercido el poder en varias partes de América Latina y otras partes del mundo:

A modo de ejemplo, si el atacante no convencional –terroristas, carteles de la droga, bandas criminales, ecologistas militantes, o una combinación de tales actores- mezcla delincuencia, terrorismo y guerra, puede extender su influencia ya significativa. Después de abrazar las armas de la tecnología avanzada, incluyendo armas de destrucción masiva (incluyendo agentes químicos y biológicos), armas de radiofrecuencia, y la avanzada tecnología de recolección de información, junto con los sistemas de armas más comunes, el atacante puede trascender del

funcionamiento de drogas, robo, secuestro y asesinato y plantear un desafío importante para el Estado-Nación y sus instituciones. Usando la complicidad, la intimidación, la corrupción y la indiferencia, el atacante irregular puede tranquilamente y sutilmente cooptar a los políticos y burócratas individuales y hacerse con el control político de un enclave geográfico o político determinado. Esa corrupción y distorsión potencialmente pueden conducir a la aparición de una entidad estatal o política penal virtual. Una serie de enclaves en red podría, entonces, convertirse en un actor político dominante dentro de un estado o grupo de estados. Por lo tanto, en lugar de competir de forma violenta y directamente contra un Estado-Nación, un atacante no estatal no convencional puede indirectamente y criminalmente cooptar y tomar el control del Estado.

Por lo tanto, llevando las actividades de los fenómenos de las pandillas a su conclusión lógica (y real), esta puede ser una mezcla de posibilidades sólo limitadas por la imaginación y la voluntad de utilizar formas "no éticas" y medios para interrumpir, controlar o destruir a un Estado-Nación específico. En este tipo de guerra no estatal, se eliminan las líneas tradicionales entre civiles y militares, letal y no letal, y ataque directo y el indirecto en el Estado, y el "campo de batalla" se extiende mucho más allá de las dimensiones tradicionales de la política militar para relativamente inexploradas dimensiones políticas, psicológicas, socio-económicas y morales.

#### **Conclusiones sobre evolución de las pandillas.**

Los Estados Unidos, Europa, y esas otras partes de la comunidad global más integradas en la economía mundial interdependiente están enfrascados en un campo de la seguridad con conceptos de larga tradición en materia de seguridad nacional y los medios clásicos para alcanzarla, mientras que siguen siendo necesarios, ya no son suficientes. La guerra, o el conflicto, ha cambiado. Ya no se limita al uso de la violencia militar para lograr un cambio político deseado. Por el contrario, todos los medios que pueden ser ejercidos sobre una situación dada se pueden usar para obligar a un enemigo a hacer su voluntad. La superioridad en potencia de fuego no es la panacea, y la tecnología no puede garantizar un conocimiento o información de ventaja. Por lo tanto, a menos que el pensamiento, las acciones, y la organización se reorienten para hacer frente a las realidades asimétricas, información basada en conocimientos descritos anteriormente, los problemas de la estabilidad y la seguridad mundial, regional y subregional se resolverán a sí mismos, y no en una manera diseñada para alcanzar al bien público.

## **ASPECTOS BASICOS QUE DEFINEN AÚN MÁS LA AMENAZA Y DICTAN RESPUESTA**



Es más claro que las pandillas son actores no estatales medio políticos y medio criminales que realmente y potencialmente representan una amenaza dominante de "emergencia compleja" en un ambiente de seguridad en el que los Estados fallidos florecen. Al mismo tiempo, la lógica señala que los gobiernos destinatarios y sus aliados globales no pueden tratar a las pandillas como un problema de simple aplicación de la ley o como un problema genérico de insurgencia. Se necesita dar un enfoque estratégico más amplio, multidimensional a las pandillas, uno que incluya los tres niveles distintos de análisis que ya se han mencionado, pero requieren elaboración. Los principales problemas que deben ser tomados en conjunto y comprendidos en su conjunto antes de que contramedidas efectivas puedan ser implementadas para hacer frente al fenómeno de las pandillas son las siguientes:

- El fenómeno de las pandillas contribuye significativamente a la inestabilidad nacional, regional y global;
- Estas organizaciones ayudan a las organizaciones criminales transnacionales, señores de la guerra, capos de la droga, y a los insurgentes a erosionar la soberanía efectiva del Estado-Nación; y,
- El fenómeno de pandillas está desafiando las formas tradicionales de hacer frente a las fuerzas del orden y los asuntos de seguridad nacional. Una respuesta eficaz requiere no tanto la redefinición de las misiones militares y/o policiales como el uso holístico de todos los instrumentos del Estado y el poder internacional.

El común denominador que une estos tres temas es la presencia de uno o ambos de los siguientes:

- Estatus de Estado fallido o en proceso de serlo en los países destinatarios, y/o
- Los objetivos de los actores no estatales criminales de deponer o controlar los gobiernos de los países destinatarios o de partes de países destinatarios.

Este análisis, con suerte, va a estimular el pensamiento estratégico y la acción con respecto a un conjunto de complicados problemas de seguridad que, ya sea que no les guste o se preparen para hacer frente a ellos, están propensos a estar con toda la comunidad mundial mucho más allá del año 2005.

### **Pandillas e inestabilidad.**

El entorno de amenazas actual en América Latina y en todo el mundo no es un problema de seguridad tradicional. Mientras que algunas disputas fronterizas internacionales permanecen vivas (como el deseo de Bolivia de recuperar el acceso al Océano Pacífico, y los problemas crónicos entre la India y Pakistán, las dos Coreas, y Etiopía/Eritrea), sólo relativamente pocas formaciones convencionales de soldados enemigos están

concentrándose y preparándose para invadir el territorio de un vecino. Lo que vemos en cambio son numerosos actores no estatales y transnacionales, incluyendo las pandillas, que participan activamente en los esfuerzos de interrupción y de desestabilización interna. Este tipo de acción no es necesariamente un ataque directo contra un gobierno. Es, sin embargo, un medio eficaz para debilitar indirectamente un régimen. Ya sea provocado por descuido o por un esfuerzo consciente, la inestabilidad y la inseguridad asociada generando un círculo vicioso que se manifiesta en niveles disminuidos de la seguridad individual y colectiva, niveles disminuidos de aceptación y apoyo popular e institucional para el régimen en el poder, y niveles disminuidos de la capacidad del gobierno para controlar su territorio nacional. La intención podría ser simplemente para crear y mantener un clima de violencia, caos e inadecuación del régimen que permita la libertad de movimiento del actor para perseguir el inconcebible enriquecimiento personal y grupal.

El proceso de inestabilidad tiende a pasar de la violencia personal a un aumento de la violencia colectiva y el desorden social a secuestros, robos a bancos, adquisiciones violentas de propiedad, homicidios/asesinatos, corrupción personal e institucional, la anarquía criminal y los inicios de los flujos de refugiados internos y externos. A su vez, el impulso de este proceso represivo tiende a evolucionar hacia la violencia social más generalizada, la degradación grave de la economía y, además, la incapacidad gubernamental para garantizar la seguridad personal y nacional y garantizar el Estado de Derecho. En los últimos años, muchos tomadores de decisiones, políticos y líderes de opinión parecen haber sido sorprendidos constantemente en el caos, la violencia y la degradación gubernamental que se deriva de las actividades desestabilizadoras de las pandillas y sus aliados del narcotráfico. Estos tomadores de decisiones también se han confundido e incapacitados para decidir qué hacer o cómo hacerlo más allá de las tácticas habituales de gestión de crisis y de control de giro. Este tipo de enfoque fragmentario, ad hoc para el fenómeno de las pandillas contemporánea recuerda a una de la frustración detallada en el siguiente informe, publicado por la Comisión de India Occidental:

Nada plantea mayores amenazas a la sociedad civil en países [del Caribe] que el problema de las drogas, y nada ejemplifica mejor la falta de poder de los gobiernos regionales. Esa es la magnitud del daño que el abuso de drogas y la trata tienen para nuestra Comunidad. Es un peligro de muchas capas. En base es la destrucción humana implícita en la adicción a las drogas; pero, también implícita, es la corrupción de las personas y los sistemas por la enormidad de los alicientes del comercio ilegal de drogas en las sociedades relativamente pobres. Además de todo esto se encuentran las implicaciones para la gobernabilidad en sí, a manos de ambos organismos externos involucrados en la interdicción internacional y los propios: los barones de la droga, "capos" del Caribe moderno, que amenazan la gobernabilidad desde dentro.

Por lo tanto, la percepción popular de la corrupción, la privación de derechos, la pobreza, la falta de movilidad social ascendente, y la falta de seguridad personal tienden a limitar el derecho y la capacidad de un régimen para llevar a cabo el negocio del Estado. Como gobierno pierde los derechos y capacidades para gobernar de manera justa y moralmente, pierde legitimidad moral. A su vez, la pérdida de legitimidad moral conduce a la degeneración de la soberanía del Estado de facto. Por el contrario, la estabilidad comienza con la provisión de seguridad personal a los miembros individuales de la ciudadanía. Se extiende a la protección de los ciudadanos de los actores violentos internos no estatales (incluidas las pandillas, el crimen organizado y los grupos de vigilantes autoproclamados) y los enemigos externos. El problema de seguridad termina con el establecimiento de firme pero justo control en todo el territorio nacional y su pueblo.

### **El desafío cívico-militar en el tratamiento de la aplicación de la ley y asuntos de Seguridad Nacional.**

Claramente, las pandillas y organizaciones criminales transnacionales son ahora lo suficientemente potentes como para desestabilizar, desafiar, y destruir las sociedades y Estados específicos. El crecimiento continuo y la creciente influencia y poder de estos actores no estatales en los distintos países está "derramándose" sobre los Estados vecinos y, a su vez, generando amenazas transnacionales asociadas. La Organización de Estados Americanos (OEA) afirmó en 2003 que estas "nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos son problemas transversales que pueden requerir una cooperación hemisférica adecuada", y que "el concepto tradicional y el enfoque [a amenazas de seguridad] deberían ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales..." El resultado final de esta afirmación fue la condena de la "delincuencia organizada transnacional, ya que constituye un asalto a las instituciones en nuestros Estados y afecta negativamente a nuestras sociedades".

Los Estados miembros de la OEA tomaron una definición más amplia de la seguridad nacional a su conclusión lógica y en consecuencia ampliaron el papel de los militares a una misión controversial de protección interna. Muchos civiles están preocupados por la renovada autonomía e inmunidades militares, así como por los excesos anteriores. Por otro lado, la violencia y la inestabilidad generada por el fenómeno de las pandillas en gran parte de América Latina, han alimentado las dudas sobre la capacidad de resolución de problemas de esos líderes "elegidos democráticamente" en el poder; encuestas de opinión pública indican que la resistencia a las soluciones autoritarias y/o populistas a los problemas actuales de la región ha disminuido. En este entorno, las instituciones de seguridad de muchos Estados han demostrado una incapacidad y/o falta de voluntad para enfrentar el fenómeno de las pandillas. Las razones dadas para explicar estos problemas suelen ser: (1) "No es nuestra misión"; y (2) "No estamos entrenados, organizados, o equipados para hacer frente a este tipo de misión." En el contexto de esa frustración, un nuevo pragmatismo cívico-militar parece reconocer que el mundo moderno es demasiado

interrelacionados, complicado, y peligroso para abogar por una solución estrictamente de aplicación de la ley o incluso una solución estrictamente militar para proporcionar una respuesta viable a los problemas contemporáneos de seguridad y estabilidad. Por lo tanto lo que se requiere es un esfuerzo cívico-militar combinado para aplicar todos los recursos humanos y físicos del Estado-Nación y a la comunidad internacional para generar soberanía efectiva y seguridad nacional.

Tal esfuerzo común por el bienestar general debe comenzar con un diálogo cívico-militar. Ese diálogo se ha diseñado para ayudar a los civiles a comprender las nuevas realidades de la geopolítica y la seguridad y para ayudar a los militares a apreciar el nacionalismo y la competencia de los civiles. Los objetivos políticos serían para los militares a unirse con las instituciones civiles a prestar experiencia administrativa y técnica, así como los recursos humanos y físicos para ayudar al estado a crecer fuera de sus problemas de subdesarrollo. Que el diálogo y el entendimiento deben ser apoyados por programas a largo plazo: (1) para profesionalizar y modernizar las fuerzas armadas, la policía y el gobierno civil; (2) canalizar democráticamente las funciones operativas de las instituciones cívico-militares profesionalizadas y modernizadas; y (3) generar suficiente saldo organizativo, financiando y dotando de personal para crear una masa crítica de partida para definir e implementar acciones de seguridad y estabilidad eficaces y legítimas.

A largo plazo, los gobiernos no pueden depender de un poder externo, tales como los Estados Unidos, o de una organización, como la OEA o las Naciones Unidas (ONU), para hacer estas cosas para ellos. Al mismo tiempo, ningún gobierno puede simplemente legislar o decretar estas cualidades por sí mismo. Los gobiernos pueden, sin embargo, desarrollar, mantener y mejorar estas cualidades por sus acciones en el tiempo. Legitimación y estabilidad interna se derivan de la percepción popular e institucional que la autoridad es real y efectiva y que utiliza medios moralmente correctos para fines razonables y justos. Establecimiento una autoridad legítima y estabilidad interna, a su vez, implica una campaña anticorrupción seria junto con un gran esfuerzo de diplomacia pública.

### **El fenómeno de las pandillas: un silencioso desafío a la soberanía.**

El breve panorama presentado arriba de inestabilidad inducida por las pandillas y la incapacidad cívico-militar del Estado para controlar el territorio nacional requiere mayor elaboración. Para ello y para demostrar mejor por qué las pandillas y sus aliados criminales nacionales y transnacionales son o pueden ser una amenaza para el Estado, examinaremos brevemente su organización, operaciones y rentabilidad. Las implicaciones que nos llevan a los problemas de soberanía, el fracaso del Estado, y la supervivencia.

Las organizaciones y las actividades del fenómeno de las pandillas reflejan experiencia en comunicaciones, comercialización, transporte, banca, y negociaciones con otras organizaciones. Altos funcionarios estadounidenses y latinoamericanos han observado que las pandillas y sus aliados criminales funcionan como un consorcio o al menos de la misma

manera que prácticamente cualquier compañía multinacional Fortune 500. Por lo tanto, el fenómeno es una organización empresarial tratando de controlar el precio de los productos básicos, como el petróleo, brazos, microchips, automóviles, partes del cuerpo humano, o cocaína. Mediante la realización de sus tareas empresariales con súper eficiencia y para el beneficio máximo, la organización general emplea a sus funcionarios y juntas directivas, consejos, sistema interno de justicia, funcionarios de asuntos públicos, negociadores y directores de proyectos ejecutivos. Y, por supuesto, la empresa tiene una división de seguridad, algo más despiadados que los de otras grandes corporaciones.

La ecuación que vincula el narcotráfico a las pandillas se convierte en una combinación de necesidad, infraestructura de la organización, desarrollo, capacidad y disponibilidad de las comunicaciones sofisticadas y armamento. Por ejemplo, los traficantes poseen dinero en efectivo y líneas de transporte y comunicación. Las pandillas tienen seguidores, disciplina y organización. Los traficantes necesitan éstos para ayudar a proteger sus activos y proyectar su poder dentro y entre los Estados-Nación. Las pandillas están en constante necesidad de apoyo logístico con las comunicaciones terrestres y dinero. Ambos grupos poseen relativamente planas estructuras organizativas que, al combinarse, pueden generar una organización más eficiente y eficaz que cualquier sistema de movimiento lento, burocrático, jerárquico gubernamental. Esa ventaja organizativa combinada de pandillas y traficantes es una fuente importante de poder en sí mismo. Es decir, una pandilla de tercera generación puede generar el poder económico y militar igual o mejor que la de muchos Estados-Naciones. La organización también tiene ventajas adicionales. No hay funcionarios formales que tengan que ser "elegidos", no existen leyes ni fronteras nacionales que deban ser respetados, y ninguna responsabilidad se le debe a nadie fuera de la organización. Por lo tanto, la alianza actúa como Estado, exige ser tratado como un Estado, sin embargo, escapa la mayor parte de las restricciones impuestas al Estado moderno. Sin duda, estas fusiones sueltas y dinámicas están sujetas a muchas vicisitudes, pero este tipo de matrimonios de conveniencia ha durado y parecen estar cada vez más fuerte.

El beneficio neto anual de las actividades relacionadas con pandillas se estima en miles de millones de dólares. Las cifras exactas no son importantes. Pero la magnitud de la cantidad de dinero en juego es importante, junto con los beneficios adicionales que estos recursos financieros pueden generar cuando se vinculan a articular crueldad de propósito y sin restricciones morales o legales. En este sentido, una pandilla de tercera generación puede permitirse el mejor talento, ya sea contadores, informáticos, extorsionadores, o asesinos, y los mejores equipos y tecnologías. Con tales extensos recursos, una pandilla puede sobornar a funcionarios del gobierno, contratar matones para intimidar a los que no se pueden comprar, y matar a los que no pueden ser intimidados. Bolsillos sin fondo significan que las pandillas pueden mover, cambiar, diversificar y promover las operaciones a voluntad y, sobre todo, que pueden gastar más que prácticamente cualquier jurisdicción política legal. En consecuencia, una pandilla puede establecer la aceptación, credibilidad y

legitimidad de facto dentro y entre los Estados soberanos en los que opera la organización general.

En resumen, el fenómeno de las pandillas representa una triple amenaza a la autoridad de un gobierno propio y a los de sus vecinos. En primer lugar, mediante el asesinato, secuestro, intimidación, corrupción y otros medios de dominación, estos actores no estatales socavan la capacidad de un gobierno para llevar a cabo sus funciones de legitimación. En segundo lugar, por la forma violenta de imponer su voluntad sobre los funcionarios electos del Estado, estos actores comprometen el ejercicio legítimo de la autoridad estatal. En tercer lugar, al tomar el control de partes del territorio nacional (incluyendo las fronteras), los diversos componentes del fenómeno de las pandillas están realizando directamente las tareas de gobierno y actuando como Estados dentro de un Estado.

### **Los comunes denominadores.**

La suma de los resultados políticos de inestabilidad relacionada con las pandillas es una explosión de gobiernos débiles, incompetentes, corruptos, y/o insensibles a lo largo de gran parte de África, Asia, Europa y América Latina. Esta explosión de estados débiles y el caos resultante es también una historia con moraleja de Estados fallando o fallidos. La situación es desalentadora, y demasiado seria como para ignorarla. Por lo tanto, se exploran tres cuestiones conexas que son cruciales para la comprensión del problema: (1) lo que un Estado fallido es, (2) por qué los Estados fallan, y (3) por qué es importante Estado fallido.

**¿Qué es un Estado fallido?** En primer lugar, cualesquiera que sean las causas, la inestabilidad dentro de un Estado-Nación conduce a una crisis de gobernabilidad y a una espiral descendente de violencia, pérdida de la soberanía de jure y de facto, y en su defecto, un estatus de Estado fallido. En la novela *El jardinero fiel*, el autor John le Carré vívidamente y sucintamente captura esa vinculación. Él responde a la pregunta: "¿Cuándo es un Estado, no un Estado?" desde el punto de vista de un profesional del sentido común:

Me permito sugerir a usted que en estos días, a grandes rasgos, los requisitos para ser un Estado civilizado equivalen al sufragio electoral, la protección de la vida y la propiedad, la justicia, la salud y la educación para todos, por lo menos a un cierto nivel, luego, el mantenimiento de la infraestructura administrativa, las carreteras, el transporte, los desagües, etc. Y, ¿qué más hay?, -ah sí-, la recaudación equitativa de los impuestos. Si un Estado no puede entregar en al menos un quórum de lo anterior, entonces se tiene que decir el contrato entre el Estado y los ciudadanos comienza a mirar bastante inestable, y si falla en todo lo anterior, entonces es un Estado fallido, como decimos en estos días.

El fracaso del Estado es, por lo tanto, un proceso en el cual el Estado pierde la capacidad y/o la voluntad para llevar a cabo sus funciones fundamentales de gobierno y de seguridad. Con el tiempo, las debilidades inherentes a su incapacidad para llevar a cabo el negocio del Estado probablemente conduzcan a la eventual erosión de su autoridad y legitimidad. Y, al final, el Estado no puede controlar su territorio nacional o a las personas en él.

**El camino hacia el fracaso político.** El Proyecto Estado Fallido desarrolló una serie de circunstancias en las que los estados fallan. Según lo sugerido por le Carré en la cita anterior, esas circunstancias se centran en las funciones de gobierno legítimas. Es decir, si el Estado no proporciona de manera justa y adecuada la seguridad, las necesidades básicas humanas, el desarrollo socio-económico y las libertades generales en el marco del Estado de Derecho, y si no promueve confianza y cooperación entre los grupos comunales, tanto el motivo y la oportunidad para la inestabilidad y la violencia –y las pandillas- existe. El fracaso para hacer frente al empeoramiento progresivo de los problemas internos sociales, económicos, políticos y de seguridad resulta en una completa confusión, generalmente con instituciones ineficaces, y un gobierno ilegítimo. El resultado final es el fracaso del Estado.

Además, los Estados fallan por otras dos razones. En primer lugar, las presiones para liberalizar los sistemas políticos y económicos de forma rápida y radicalmente puede resultar en el colapso de la autoridad gubernamental y el Estado de Derecho. Simplemente la celebración de elecciones "democráticas" para los líderes nacionales sin asistir a otras pautas arriesga la democracia responsable creando instituciones débiles y vulnerables. En esta inmadura situación "democrática", la seguridad y el orden público son a menudo reemplazados progresivamente por, como mucho, la democracia "irresponsable" y la corrupción o, en el peor de los casos, la anarquía criminal y la violencia entre facciones armadas. En cualquier caso, el Estado se derrumba bajo el peso del liderazgo irresponsable, equivocado, insensible, inepto, y/o corrupto.

En segundo lugar, el Estado colapsa como resultado de los esfuerzos violentos conscientes de los actores no estatales para derribarlo o controlarlo para sus propios fines nefastos. Como se señaló anteriormente, el hilo que permite a desestabilizadores humanos, como las pandillas y otros criminales organizados, desarrollarse, crecer y tener éxito es la suficiente libertad de movimiento y acción en el tiempo. Estos grupos tratan de alcanzar y mantener su libertad de acción a través de (1) la creación de la infraestructura de apoyo subterránea; (2) tomar el control político de los enclaves rurales y urbanos sin gobierno o dañados; (3) la infiltración de organizaciones gubernamentales y sociales para la inteligencia y con fines políticos y para la contratación de apoyo popular (si se quiere, sobornado o intimidado); y (4) la adopción de medidas directas que distraen y desembolsan las fuerzas de seguridad y, correspondientemente, debilitan el gobierno de turno. Todos estos medios de generación de la libertad de movimiento y acción incluyen actos deliberados de terrorismo contra personas e instituciones claves asociadas con la gobernanza, el desarrollo económico y la seguridad. Las pandillas y cárteles de la droga que operan en América Latina y en otras partes

llaman a estas actividades "incentivos empresariales". Pero, cualquiera que sea su denominación, estas acciones de pandillas están dirigidas a disminuir la autoridad del régimen y su sustitución por la de ellos.

**Por qué es importante el fracaso del Estado.** El argumento en general es que el Estado fallido, o en proceso de serlo, es el caldo de cultivo para la inestabilidad, la criminalidad, la insurgencia, el conflicto regional y el terrorismo. Estas condiciones reproducen desastres humanitarios masivos y grandes flujos de refugiados. Pueden albergar redes perjudiciales de todo tipo, involucrando empresas criminales de negocios, narcotráfico, y/o diversas formas de insurgencia ideológica. Ellos generan condiciones y actividades que la mayoría de la gente encuentra repugnante, como violaciones de los derechos humanos, tortura, pobreza, hambre, enfermedades, reclutamiento y utilización de niños soldados, trata de mujeres y partes del cuerpo, tráfico y proliferación de los sistemas de armas convencionales y armas destrucción masiva, el genocidio, la limpieza étnica, el caudillismo y la anarquía criminal. Al mismo tiempo, por lo general no están limitados y se dispersa en los síndromes regionales de la pobreza, la desestabilización y el conflicto.

Las amenazas que implican el fenómeno de las pandillas vienen en muchas formas y en una matriz de diferentes tipos de desafíos que varían en alcance y escala. Si estas amenazas tienen una sola característica en común, es que son sistemáticos, intentos bien calculados para lograr fines políticos. A este respecto, se elaboraran dos de las muchas consecuencias que la alianza de pandillas narco ha generado. En primer lugar, se analiza la erosión del pilar institucional democrático fundamental de régimen legítimo y la estabilidad; a continuación, se discute la erosión del gobierno central del Estado.

*La erosión de la democracia y de las instituciones asociadas.* La definición política de la democracia que ha sido generalmente aceptada y utilizada en la política exterior de Estados Unidos en los últimos años es probablemente mejor descrita como "democracia procedimental". Esta definición tiende a centrarse en la elección del liderazgo político civil y, tal vez, en un relativamente alto nivel de participación por parte del electorado. Por lo tanto, siempre y cuando un país es capaz de celebrar elecciones, se considera una democracia, independientemente del nivel de rendición de cuentas, la transparencia, la corrupción, la capacidad de extraer y distribuir los recursos para el desarrollo nacional, y la protección de los derechos humanos y las libertades.

En América Central y en otros lugares del hemisferio occidental, observamos paradojas importantes. Las elecciones se celebran de forma regular; Sin embargo, los líderes, los candidatos y los políticos elegidos también son asesinados regularmente o dañados, por ejemplo, en Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, los Estados del Caribe y México. Además, la intimidación, las amenazas directas y el uso de violencia contra una persona determinada y su familia juegan un papel importante antes de las elecciones. Como corolario, es importante tener en cuenta que, aunque los medios de comunicación y el



mundo académico son generalmente libres de la censura del Estado, periodistas y académicos que se oponen al fenómeno de las pandillas son asesinados sistemáticamente.

Como consecuencia de ello, es problemático acreditar la mayor parte de las elecciones América Central y algunas elecciones latinoamericanas como "democráticas" o "libres". Ni la competencia ni la participación en las elecciones (dejando a un lado la rendición de cuentas y la transparencia) puede ser completa en un entorno en el que bandas armadas y sin escrúpulos y sus narco-aliados compiten con violencia para controlar el gobierno antes y después de las elecciones. Por otra parte, es difícil dar crédito a algunos de estos países como "demócratas", mientras los líderes y los medios de comunicación están sujetos a controles corrompidos o vetos impuestos por actores no estatales viciosos. Como ejemplo adicional, el Embajador David Jordan sostiene que México puede considerarse una "democracia autocrática". Es decir, México es un Estado que tiene las características procedimentales de la democracia, pero conserva las características de una autocracia, en la que los miembros de la élite gobernante no tienen responsabilidad real. Sullivan y Bunker escriben sobre la narcoestatación de dos de los estados de México, Quintana Roo y Sinaloa. Estos estados han alcanzado el estatus de narco-estado como resultado de un nivel avanzado de corrupción gubernamental y muy bajos niveles de rendición de cuentas. En cualquier situación, las acciones de la alianza de pandillas narco tienen efectos debilitantes sobre la democracia y las instituciones asociadas y tienden a deteriorar la capacidad del Estado para llevar a cabo sus funciones legitimadoras. Esto, a su vez, puede conducir a la eventual erosión de la autoridad gubernamental y de un proceso de Estado fallido. El ejemplo de Haití de inmediato viene a la mente.

*La erosión de la gobernabilidad central y revisar el proceso de fracaso del Estado.* Las consecuencias principales de las situaciones complejas y ambiguas descritas anteriormente son sencillas. El caótico entorno de seguridad global contemporánea, refleja una falta general de gobierno legítimo y cooperación cívico-militar en muchas partes del mundo. La inestabilidad se desarrolla en esas condiciones. La inestabilidad, la violencia, el terrorismo y la anarquía criminal son las consecuencias generales de gobiernos ineptos, equivocados, insensibles, y/o corruptos. Sin embargo, debemos recordar que, tan importante como la inestabilidad podría estar en un ambiente de amenaza nacional o transnacional, es sólo un síntoma -no la amenaza en sí. Más bien, la amenaza final es "el fracaso del Estado". En ese sentido, probablemente el problema de seguridad más insidioso frente a las naciones del mundo se centra en la amenaza a la capacidad de un Estado-Nación dada y la voluntad de controlar su territorio nacional y los actores no estatales que están buscando un cambio violento en el territorio de esa Nación.

Las actividades violentas, intimidatorias, que interrumpen y corruptoras de los actores no estatales ilegales pueden abreviar o anular estos poderes. La situación en Centroamérica es instructiva. En la "Nueva Guerra" de Centroamérica, parece ser que el beneficio comercial es la principal motivación para las diferentes bandas desestabilizadoras y sus aliados del

narcotráfico. Al igual que sus primos narcoterroristas en Colombia, las pandillas y narcotraficantes centroamericanos no están particularmente interesados en tomar el control de facto de cualquiera de las siete pequeñas repúblicas de la región, y no están enviando fuerzas militares convencionales a través de fronteras nacionales. Lo que están haciendo es garantizando que tendrán la máxima libertad de movimiento y acción en y entre los territorios nacionales. De manera significativa, hay que recordar que este es el ámbito del gobierno soberano legítimo.

En ese sentido, una amplia evidencia demuestra claramente que la autoridad y la presencia de Centroamérica y otros estados ha disminuido en grandes porciones geográficas de la región de América Latina. Sin embargo, contrariamente a la percepción popular, estas áreas no son "sin ley" o territorios "sin gobierno". De hecho, se rigen por las pandillas que operan en las zonas en las que las instituciones del Estado están ausentes o presentes sólo en parte. En este sentido, el nexo no es simplemente criminal y de naturaleza comercial. Es de más largo alcance. Para su propia conservación, la alianza de pandillas narcos en Centroamérica y en otros lugares no ha tenido más remedio que controlar Estados o partes de los estados. Por lo tanto, si una pandilla de tercera generación es una organización criminal o insurgente es irrelevante. Su objetivo putativo es controlar el Estado para asegurar sus propios fines, y que es sin duda una agenda política seria.

El fracaso de un estado en extender una presencia soberana en todo su territorio nacional, por la razón que sea, deja un vacío en el que las pandillas, cárteles de la droga, los insurgentes de izquierda, la política y narco-derecha, y el gobierno pueden competir por el poder. Una breve descripción de la localidad de Tocache, en el Valle del Alto Huallaga del Perú, en su momento más próspero de mediados de 1980, ilustra este tipo de situación. Muchas ciudades en América Central, la cuenca del Caribe, Bolivia, México y en otras partes del mundo no son diferentes a Tocache.

Tocache tenía seis bancos (por lavado de dinero), seis máquinas de fax, varios concesionarios estéreos, una discoteca, y uno de los mayores puntos de venta de Nissan en el país. Pero además de esto, Tocache no tenía (y aún no tiene) calles pavimentadas, agua potable, o un sistema de alcantarillado. Cualquiera que sea la educación que tiene lugar en o alrededor de la ciudad es controlada por funcionarios de Sendero Luminoso. El comercio entre los productores de coca y narcotraficantes de la zona es controlada por funcionarios de Sendero Luminoso. La recaudación de impuestos, la adjudicación de conflictos, y las funciones generales de seguridad en los alrededores de la ciudad se llevan a cabo por funcionarios de Sendero Luminoso. En total, la entidad no gubernamental con la motivación más fuerte, la mejor organización, y el poder más físico en la zona ejerce el control político de Tocache y el área alrededor de ella. Sin duda, el gobierno peruano envía fuerzas de

seguridad y representantes a la zona de vez en cuando para dar "ley y orden" y una cierta presencia. Pero, el gobierno nunca ha ejercido un control político efectivo sobre esa porción del territorio nacional.

Ya sea llevada a cabo por insurgentes o una pandilla de tercera generación, este tipo de actividad es una verdadera y sustancial amenaza para la seguridad nacional y la soberanía, y debe ser tratado como tal.

La inestabilidad inducida por el fenómeno de las pandillas, el desafío asociado a las misiones civiles y militares, el "desafío silencioso" a la soberanía y el intento de controlar o deponer gobiernos son las lecciones más sobresalientes que se deberían haber aprendido a través de la participación en el campo de la seguridad global contemporánea. La consistencia de estas lecciones derivadas de la experiencia relativamente reciente (desde el Triángulo Blanco a México y de América Central a Haití y el resto de la cuenca del Caribe) inspira confianza en que las lecciones son válidas. Al mismo tiempo, más de la mitad de los países del mundo están luchando para mantener su integridad política, económica y territorial en la cara de diversos desafíos no estatales (incluyendo criminales) directos e indirectos.

El fracaso del Estado es un proceso evolutivo, no un resultado. Es un proceso mediante el cual el Estado pierde la capacidad y/o la voluntad para llevar a cabo sus funciones esenciales de gobierno y de seguridad. Sin embargo, sólo porque un Estado falla no significa que simplemente desaparecerá. De hecho, Estados fallidos tienden a quedarse e ir de mal en peor. Cuanto más tiempo persisten, más ellos y sus problemas secundarios ponen en peligro la paz y la seguridad regional y global. Amplia evidencia demuestra que Estados fallidos o en ese proceso se vuelven Estados disfuncionales, Estados canallas, Estados criminales, Narco-Estados, o nuevas "democracias populares".

## **IMPLICACIONES**

Las consecuencias principales de esta monografía son claras. Las habilidades de "frágiles", "asediados", "fracasados", o "fallidos" gobiernos para controlar, proteger y mejorar la estabilidad de sus países, la soberanía y el bienestar general se ven seriamente amenazados en el entorno actual de seguridad global. Un reto importante se deriva de las pandillas callejeras que están aliadas con el narcotráfico u otras organizaciones criminales (esto es, de nuevo, las pandillas de tercera generación o el fenómeno de las pandillas). El denominador común que define claramente las pandillas como mutaciones de los insurgentes es la necesidad irrevocable de deponer o controlar un gobierno de turno para forzar una reestructuración política y socioeconómica radical del Estado-Nación y su gobierno. Por lo tanto, reiteramos que si las pandillas de tercera generación se parecen a los patos, caminan como patos, y actúan como patos, ellos sin duda son patos de tipo insurgente.

## **RECOMENDACIONES PARA LÍDERES ESTRATÉGICOS: UN PUENTE "ESPECIALMENTE DISEÑADO" AL FUTURO**

Los Estados Unidos están envueltos en un mundo de incertidumbre peligrosa. Numerosos actores políticos están ejerciendo diferentes tipos y niveles de poder dentro de un conjunto de alianzas intersectoriales; El campo de juego, las reglas y los jugadores son más complejos; y la identificación de los objetivos del juego es más desconcertante que en el pasado. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente desde el final de la Guerra Fría, Estados Unidos y otros líderes políticos y militares occidentales han estado luchando con los "nuevos" aspectos de las guerras no estatales no convencionales. Sin embargo, la naturaleza de "Ajedrez Mágico" del dilema del conflicto contemporáneo todavía no es bien entendida. Los líderes estratégicos a menudo se quejan de que un conflicto asimétrico dado o emergencia compleja se ha tratado con éxito desde el punto de vista militar, pero se ha "perdido" políticamente, como si estas dimensiones del conflicto no eran interdependientes.

Esos resultados son contrarios a la sabiduría popular de la escalada del nivel del conflicto militar hasta el punto donde se aseguró la victoria. Esa sabiduría se basa en la idea de que la fuerza militar enemiga es el centro principal de la gravedad en una guerra de desgaste. Para ganar, uno debe tener algo así como una relación de 10 a 1 de la superioridad de personal militar. Los problemas son que una guerra asimétrica o una emergencia compleja o una confrontación con el fenómeno de las pandillas no es una guerra convencional de desgaste y que el centro de gravedad no es la fuerza militar "enemiga". Más bien, como Carl von Clausewitz explicó ya en 1832, existen dos centros de gravedad en este tipo de situación, las personalidades de los líderes [enemigos] y la opinión pública. En ese contexto, hay otras maneras más eficaces "para hacer al enemigo impotente" que atacarlo militarmente. La situación se puede describir como una donde los Estados Unidos u otras potencias occidentales han estado ocupados realizando una guerra de desgaste y alienando a la opinión pública, mientras que los actores no tradicionales en las guerras asimétricas no estatales están haciendo los preparativos políticos y psicológicos para tomar el control del Estado.

La victoria en cualquier tipo de guerra contemporánea no es simplemente la suma de las batallas ganadas o perdidas, o el número de delincuentes encarcelados en el transcurso de un conflicto. El desenlace de conflictos como los postulados en esta monografía (y las casi 100 emergencias complejas que el Consejo de Seguridad de la ONU ha reconocido desde 1990 como luchas intraestatales desestabilizadoras) está determinada por los juicios cualitativos del líder y los procesos organizativos sinérgicos establecidos antes, durante y después de una guerra no estatal que sea políticamente reconocida por haber comenzado. Estos son los componentes fundamentales de claridad estratégica, que son esenciales para el éxito en el nuevo milenio.

Como mínimo, entonces, dos imperativos de nivel estratégico se refieren a situaciones complejas de emergencia y conflictos no convencionales en las guerras no estatales y a las mutaciones de pandillas contemporáneas: la insurgencia urbana comercial. El primer imperativo implica los requisitos políticos, de coalición, y multi-organizacionales de

colaboración que exigen el cambio doctrinal y organizativo para mayor claridad estratégica y una mayor eficacia en las situaciones de conflicto. Esto, a su vez, depende del segundo imperativo: el desarrollo de liderazgo cívico-militar profesional que garantice no sólo la unidad de mando militar, sino también la relevancia de todo esfuerzo cívico-militar. Estos dos imperativos organizacionales y educativos trascienden las lecciones indicadas anteriormente y actúan como un puente estratégico para el éxito cívico-militar del futuro en situaciones contemporáneas de conflicto complejas. En términos de Clausewitz, éstas son las bases de "todo el poder y el movimiento, en la que todo depende". La dirección básica recomendada para tal esfuerzo para lograr claridad estratégica se describe de la siguiente manera.

### **Unidad de Esfuerzo.**

Estados Unidos no es el único actor político en el campo de la seguridad global, y no es el único jugador en las operaciones de contingencia más específicas, de menor escala o de emergencia complejas. Al mismo tiempo, el ejército de Estados Unidos no es el único actor en cualquier tipo de participación de Estados Unidos en el entorno de la seguridad internacional. Una desconcertante variedad de agencias civiles estadounidenses, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales, así como organizaciones civiles y militares de la coalición y del país anfitrión, responden a emergencias complejas y al colapso del Estado. Para cualquier grado de éxito en "ir más allá de declarar la victoria y volver a casa" y proporcionando realmente las bases de una paz duradera y justa, la participación debe ser entendida como un proceso integral que se basa en varias agencias y contingentes de Estados Unidos, civiles y militares, trabajando juntos de una manera integrada. La creación de la unidad de esfuerzos para ganar el éxito final debe ser abordada a diferentes niveles.

- Al más alto nivel, las partes principales de una situación de conflicto dada deben estar de acuerdo en general con respecto a las amenazas, Estado final y el conjunto asociado de operaciones destinadas a lograr una visión política común. Aunque un acuerdo de este tipo con respecto a un Estado final estratégico u operativo es una condición necesaria para la unidad de esfuerzo, no es suficiente por sí misma. Suficiencia y claridad se logran mediante la adición de la aplicación apropiada de políticas, estructura de gestión militar y "ajustes del estado mental" en los siguientes tres niveles adicionales.
- Una estructura de gestión a nivel ejecutivo que pueda y asegure una planificación cooperativa continua y la ejecución de las políticas en medio y entre el civil estadounidense pertinente y las agencias militares (es decir, la coordinación vertical). Esa estructura también debe asegurarse de que todas las acciones cívico-militares en los niveles operacionales y tácticos contribuyan

directamente a la consecución del Estado final político estratégico de mutuo acuerdo. Este requisito refleja una necesidad de mejorar la coordinación y la cooperación en el teatro de operaciones y entre el comandante del teatro y Washington.

- Deben tomarse medidas para garantizar la claridad, la unidad y la eficacia mediante el proceso de integración de la coalición militar, las organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales con el cívico-militar de los Estados Unidos planificando e implementando los procesos (es decir, coordinación horizontal). Se ha vuelto muy claro que el Estado final político es difícil de alcanzar, y las operaciones sufren cuando no hay una estructura de planificación estratégica facultada para integrar los elementos claves cívico-militares, multinacionales y multi-organizacionales de una determinada operación. También es evidente que la duplicación de esfuerzos, una consecuencia inmediata de la ausencia de un órgano de planificación estratégico, es costosa en términos políticos, personales y financieros. Estas lecciones se han demostrado una y otra vez en este tipo de operaciones diversas como la operación de socorro de desastres naturales como el huracán Mitch en América Central y las diversas operaciones de socorro hechas por el hombre en la antigua Yugoslavia.
- En un nivel básico, sin embargo, la unidad de esfuerzo requiere educación, así como soluciones organizativas. Incluso con una planificación adecuada y la estructura organizativa, la ambigüedad, la confusión, las tensiones y las indeseadas complicaciones de tercero y cuarto orden son probables que surjan. Sólo cuando los diversos líderes civiles y militares que participan en una operación puedan desarrollar el juicio y la empatía necesaria para trabajar de forma cooperativa y colegiada van a ser capaces de planificar y llevar a cabo operaciones que cumplan con las necesidades de la nación anfitriona y utilizar las capacidades apropiadas de la comunidad interagencial estadounidense, las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y las fuerzas de la coalición militar. La unidad de esfuerzos en última instancia implica el tipo de educación profesional civil y militar y la formación de líderes que engendren la diplomacia efectiva y la competencia profesional.

## **Desarrollo de Líderes.**

El estudio de la naturaleza fundamental del conflicto siempre ha sido la piedra angular filosófica para entender la guerra convencional. No es menos relevante para la guerra no tradicional con participación de actores no estatales. En el pasado, algunas guerras tendían a ser vistas poco realistas en como proporcionaban soluciones militares tradicionales a los problemas militares convencionales. Esta visión es demasiado simplista. En este momento las complejas realidades de determinados conflictos pasados deben entenderse como un proceso de cooperación integral que se basa en varias soluciones civiles y militares no convencionales a los problemas políticos, psicológicos y militares no tradicionales. Como mínimo, ocho imperativos educativos y culturales se pueden utilizar para modificar la Guerra Fría y la mentalidad etnocéntricas y desarrollar el juicio necesario del líder para abordar con eficacia las contingencias complejas, dominadas políticamente, multidimensionales, multi-organizacionales, multinacionales y multiculturales. Ellos son:

- Conceptos como "enemigo", "guerra" y "victoria" deberían reconsiderarse y redefinirse para los conflictos intraestatales. Al mismo tiempo, los líderes de todos los niveles deben entender cómo aplicar todos los instrumentos del poder nacional e internacional, incluyendo la plena integración de legítimos compañeros de la coalición militar y civil, para lograr fines políticos acordados.
- Los líderes civiles y militares de todos los niveles deben aprender la naturaleza fundamental de la subversión y la insurgencia, con especial referencia a la manera en que la fuerza puede ser empleada para lograr fines políticos y la forma en que las consideraciones políticas influyen en el uso de la fuerza. Además, los líderes tienen que entender las implicaciones psicológicas, estratégicas y políticas de acciones operativas y tácticas.
- Los líderes civiles y militares de todos los niveles deben aprender que el poder no es simplemente combatir la potencia de fuego dirigido a una formación militar enemiga o la capacidad industrial. El poder es multinivel y combina actividad "dura" y "blanda" política, psicológica, moral, de información, económica, social, militar, policíaca, y burocrática civil que puede ser ejercida directamente e indirectamente dentro de un entorno de seguridad dado.
- Se espera que personal civil y militar de los Estados Unidos pueda operar con eficacia y colegialmente en coaliciones o contingentes multinacionales. También deben adquirir la capacidad para hacer frente colegialmente con la población civil y los medios de comunicación locales y globales. Como consecuencia de ello, los esfuerzos que mejoran la interinstitucionalidad, así como la conciencia cultural internacional,

tales como los programas de intercambio de civiles y militares, los programas de enseñanza de idiomas, y ejercicios combinados (multinacionales), deben ser revitalizados y ampliados.

- En este sentido, los planificadores y los negociadores que operarán en los niveles operativos estratégicos y de alta deben ser alimentados para funcionar en la toma de decisiones y la planificación de situaciones de coalición que combine el proceso de planificación deliberada de los Estados Unidos con las prácticas multinacionales y multi-organizacionales concurrentes.
- Los líderes deben saber que una capacidad de inteligencia de varios pasos más allá de la habitual se requiere para los conflictos no estatales. Esta capacidad implica la utilización activa de las operaciones de inteligencia como elemento dominante de la estrategia y la táctica. Por lo tanto, los comandantes de todos los niveles deben ser responsables de la recogida y explotación de la inteligencia oportuna.
- Los líderes civiles y militares deben comprender la totalidad de pequeñas guerras interestatales. Las negociaciones, acuerdos y acuerdos obstantes, las situaciones complejas de emergencia son juegos de suma cero en el que sólo puede haber un ganador o ningún ganador.
- Por último, la educación y la formación para emergencias artificiales o naturales contemporáneas deben preparar militarmente a los "guardianes de la paz/cascos azules" o "proveedores de ayuda humanitaria" para ser eficaces combatientes de guerra. Las contemporáneas "guerras salvajes de paz" continuarán colocando las fuerzas militares en peligro.

## **CONCLUSIONES**

Estos son los componentes esenciales de la claridad estratégica. A pesar de que cada situación de conflicto difiere en una forma u otra, ninguno es nunca verdaderamente único. En todo el universo de los conflictos contemporáneos, en general, y emergencias complejas que involucran actores no estatales, en particular, hay elementos comunes de análisis. Los resultados finales de las "Nuevas Guerras", tales como esas en curso en América Central, el Caribe, México y la Cordillera de los Andes de América del Sur provocadas por narcotraficantes y pandillas, no están determinadas principalmente por la hábil manipulación de la violencia en el campo de batalla. El control de estas situaciones y sus resoluciones será determinado por los juicios cualitativos y la unidad de esfuerzos



establecidos antes, durante y después de que los conflictos sean reconocidos políticamente por haber comenzado y terminado.

Dos comunes denominadores son la base de la discusión de los temas considerados. La primera es la necesidad de comprender y de comportarse como si la Guerra Fría ha terminado, combinado con el aprendizaje de cómo optimizar las capacidades en un entorno ambiguo, no tradicional, global de seguridad. En términos coloquiales, este primer común denominador se refiere específicamente al "modo de pensar", y, en términos más formales, se refiere al juicio del líder. El segundo común denominador consiste en los requisitos de asociación política que permitan el cambio doctrinal y estructural relacionado con las coaliciones y las operaciones relacionadas con las combinaciones de las organizaciones militares y civiles. Este requisito es fundamental para el mantenimiento de la unidad de esfuerzos en el conflicto no convencional no estatal. Estos denominadores comunes son esenciales para el éxito en las emergencias complejas. Por lo tanto, debemos desarrollar líderes y estructuras organizativas que pueden generar claridad estratégica y hacer que funcione, mientras más pronto, mejor.

Para descartar las recomendaciones anteriores como "demasiado difíciles", "poco realistas", o "simplemente imposibles" esta aceptar la inevitabilidad de alternativas poco atractivas. A lo sumo, el liderazgo internacional puede dejar fuerzas en el lugar para mantener una ocupación militar de facto, como en Chipre. O, en el peor de los casos, el liderazgo puede "declarar la victoria y volver a casa", con la certeza de que ese conjunto particular de problemas estallará una y otra vez, y el tiempo, el tesoro, y la sangre gastada habrá sido en vano.

\*\*\*

## EPÍLOGO

Las cuestiones político-psicológicas del fenómeno de las pandillas urbanas en el entorno de seguridad global se traducen en constantes luchas sutiles y no tan sutiles por el poder gubernamental que dominan la vida en casi todo el mundo. Esto, a su vez, conduce a la destrucción lenta pero segura del Estado, su gobierno asociado, y de la sociedad. Y, de nuevo, la amenaza básica incumbe a la del fracaso del Estado.

Esta situación de guerra política contemporánea es extremadamente volátil y peligrosa y requiere una cuidadosa atención. En estos términos, los Estados Unidos, los otros países del hemisferio occidental y toda la comunidad mundial deben entender y hacer frente a la amenaza impuesta por diversas bandas de tercera generación que se dedican a la desestabilización y a la violencia devastadora, que es cada vez más veces llamado "terrorismo", "anarquía criminal", "narco-terrorismo" o "situaciones complejas de emergencia." Si Estados Unidos concentra sus esfuerzos y recursos en otros lugares y hace caso omiso de lo que está sucediendo en América Latina y el Caribe, la expansión de las pandillas, de las "zonas sin ley" y de la inestabilidad general, así como el compromiso de la soberanía nacional efectiva y la seguridad podría fácilmente destruir la democracia, la economía de libre mercado y la prosperidad que se han logrado en los últimos años. A su vez, eso afectaría profundamente la salud de la economía estadounidense -y el poder estadounidense afín de actuar en el campo de la seguridad global.

## **FUENTE**

Max Manwaring [en línea]: Street Gangs: The New Urban Insurgency. Instituto de Estudios Estratégicos, marzo 2005. [Consulta: octubre 2015] <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf&AD=ADA430620>

## NOTAS AL PIE

1. To be fair, it must be noted that some scholars and journalists are beginning to understand this problem and are writing in these terms. See, as three examples, Anthony T. Bryan, *Transnational Organized Crime: The Caribbean Context*, Coral Gables, FL: University of Miami, The Dante B. Fascell North-South Center Press, 2002; Ivelaw Lloyd Griffith, *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997; and “El delito como una amenaza geopolítica,” in *Clarín.com*, 3 de Julio de 2003. Related international relations theory may be found in Barry Buzan, *People, States and Fear*, 2nd ed., Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1991; Keith Krause and Michael C. Williams, eds., *Critical Security Studies*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1997; and Mohammed Ayoob, “Defining Security: A Subaltern Realist Perspective,” in Krause and Williams, 1997, pp. 121-146.
2. One published map of the world emphasizes this particular point. See “World Conflict and Human Rights Map 2001/2002,” prepared by PIOOM for IIMCR with the support of the Goals for Americans Foundation, St. Louis, MO, June 2003. It should also be noted that this idea was articulated earlier by Robert D. Kaplan, “The Coming Anarchy,” *The Atlantic Monthly*, February 1994, pp. 72-76; and Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy*, New York: Random House, 2000, pp. 3-57.
3. This idea is not new. In the author’s opinion, it was best stated by Alexander Hamilton, John Jay, and James Madison, in *The Federalist Papers [1787–1788]*, New York: Mentor, 1961.
4. Steven Metz and Raymond Millan, *Future Wars/Future Battle Space: The Strategic Role of American Landpower*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2003, pp. ix, 15-17.
5. Steven Metz and Douglas V. Johnson II, *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definitions, Background, and Strategic Concepts*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2001, pp. 5-6. Also see Steven Metz, *The Future of Insurgency*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 1993, pp. 13-15; and Steven Metz and Raymond Millan, *Insurgency and Counterinsurgency in the 21st Century: Reconceptualizing Threat and Response*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2004, p. 15.
6. A very interesting and sobering analysis of this type of conflict may be found in Qiao Liang and Wang Xiangsui, *Unrestricted Warfare*, Beijing: PLA Literature and Arts Publishing House, 1999, p. 109.
7. John P. Sullivan and Robert J. Bunker, “Drug Cartels, Street Gangs, and Warlords,” in Robert J. Bunker, ed., *Nonstate Threats and Future Wars*, London: Frank Cass, 2003, p. 42.
8. Max G. Manwaring, “The New Global Security Landscape: The Road Ahead,” *Low Intensity Conflict & Law Enforcement*, Winter 2002, pp. 202-204.

9. Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership*, New York: Basic Books, 2004, p. 28. Also see Max G. Manwaring, *The Inescapable Global Security Arena*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2002, p. 7; and Manwaring, "The New Global Security Landscape: The Road Ahead," 2002, pp. 202-204.
10. *Ibid.*
11. One of the first public officials in the United States to suggest this set of issues was a former Secretary of the Navy, Richard Danzig. See "Countering Traumatic Attacks," in Max G. Manwaring, ed., *Deterrence in the 21st Century*, London: Frank Cass, 2001, pp. 89-105.
12. Sullivan and Bunker, 2003, pp. 40-53.
13. FM 90-8, *Counterguerrilla Operations*, Washington, DC: Headquarters, Department of the Army, 1986.
14. Silvia Aguilar, Vice Minister of Justice, El Salvador, at a U.S. Army War College-Florida International University (USAWC/FIU) conference held at the Center for Strategic and International Studies (CSIS) entitled "New Security Threats in the Western Hemisphere," Washington, DC, June 29, 2004.
15. Sullivan and Bunker, 2003, pp. 48-49.
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. John Mackinlay, "Warlords," *Defence and International Security*, April 1998, pp. 24-32. Also see "Beyond the Logjam: A Doctrine for Complex Emergencies," in Max G. Manwaring and John T. Fishel, eds., *Toward Responsibility in the New World Disorder*, London: Frank Cass, 1998, pp. 114-131.
19. *Ibid.*
20. *Ibid.* Also see Oscar Bonilla, "Current Situation of Gangs in El Salvador," unpublished paper for the Consejo Nacional de Seguridad Pública, El Salvador, November 2004; John P. Sullivan, "Third Generation Street Gangs: Turf, Cartels and Net Warriors," *Transnational Organized Crime*, Autumn 1997, p. 106; John P. Sullivan, "Urban Gangs Evolving as Criminal Netwar Actors," *Small Wars and Insurgencies*, Spring 2000, pp. 82-106; and Luis Bitencourt, "Brazil's Growing Urban Insecurity: Is It a Threat to Brazilian Democracy?" unpublished paper, nd.
21. Note: Mara is slang for "gang" and comes from a type of ant in Central America known for its ferocity. Trucha is literally a "trout" but is slang for a "shrewd Salvadoran." Thus, Mara Salvatrucha is a gang of shrewd Salvadorans.

22. See Bonilla, 2004; Ana Arana, "The New Battle for Central America," *Foreign Affairs*, November-December 2001, pp. 88-101; and Ana Arana, unpublished paper written for the author, October 2004.
23. *Ibid.*
24. *Panama News*, January 11, 2005.
25. *Ibid.*
26. *Ibid.* Also see Silvia Aguilar, 2004; John P. Sullivan, "Urban Gangs Evolving as Criminal Netwar Actors," *Small Wars & Insurgencies*, Spring 2000, pp. 82-96; and Max G. Manwaring, *Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution—Impasse*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2004.
27. Daniel C. Esty, Jack Goldstone, Ted Robert Gurr, Barbara Harff, and Pamela T. Surko, "The State Failure Project: Early Warning Research for U.S. Foreign Policy Planning," in John L. Davies and Ted Robert Gurr, eds., *Preventive Measures: Building Risk Assessment and Crisis Early Warning Systems*, New York: Rowman & Littlefield, 1998.
28. For greater detail, see Brian Freemantle, *The Fix: Inside the World Drug Trade*, New York: Tom Doherty Associates, Inc., 1986, p. 242.
29. Interview with former U.S. Ambassador to Bolivia Edwin G. Corr in Washington, DC, August 22, 1992.
30. David C. Jordan, *Drug Politics: Dirty Money and Democracies*, Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1999, pp. 132-137.
31. Author Interviews.
32. Sullivan and Bunker, 2003, pp. 45-53.
33. *Ibid.*
34. Liang and Xiangsui, p. 109.
35. Sullivan and Bunker, 2003, p. 42.
36. Esty, et al., 1998; Jordan, 1999.
37. This statement is taken from Ivelaw Lloyd Griffith, *Drugs and Security in the Caribbean: Sovereignty Under Siege*, University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997, p. 1.
38. Anthony T. Bryan, *Transnational Organized Crime: The Caribbean Context*, Coral Gables, FL: University of Miami, The Dante B. Fascell North-South Center Press, 2002; Ivelaw L. Griffith, "Understanding Caribbean Security: Back to Basics and Building Blocks," in *Social & Economic Studies*, March 2004, pp. 1-33; and "El delito como una amenaza geopolítica,"

Clarín.com, 3 de Julio de 2003. Also see Max G. Manwaring, *Security in the Americas: Neither Evolution nor Devolution—Impasse*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2004.

39. “Draft Declaration on Security in the Americas,” approved by the Permanent Council of the Organization of American States at its regular session, held on October 22, 2003, in Mexico City, Mexico, pp. 1, 3, 8. 40. David Pion-Berlin, “A New Civil-Military Pragmatism in Latin America,” unpublished manuscript, nd.

41. *Ibid.*; Francisco Rojas Aravena, “Nuevo contexto de seguridad internacional: nuevos desafíos, nuevas oportunidades?” in Francisco Rojas Aravena, ed., *La seguridad en América Latina pos 11 de Septiembre*, FLACSO–Chile, 2003, pp. 23-43; and author interviews.

42. These keys to security and civil-military relations were advocated in the strongest terms at a Conference on Hemispheric Security held at the University of Miami North-South Center, Coral Gables, FL, February 22–24, 1994; a Conference on Cooperative Security among Central American States, held at the National Defense University, Washington, DC, August 2–3, 1994; and subsequent conferences held at Carlisle, PA, December 10– 11, 1998; and in Coral Gables, FL, 2000–04. In each conference, the author was a rapporteur or an organizer.

43. *Ibid.*; and author interviews.

44. These and subsequent assertions are consensus statements, based on a series of author interviews with more than 160 senior U.S. and Latin American officials and journalists. These interviews were conducted from October 1989 through July 1994, September 1996, December 1998, November 2000, February 2001, March 2002, February 2003, and March and August 2004. To allow anonymity for those who have an objection to their names being made public, these are cited as author interviews.

45. *Ibid.*; and Peter A. Lupsha, “The Role of Drugs and Drug Trafficking in the Invisible Wars,” in Richard Ward and Harold Smith, eds., *International Terrorism: Operational Issues*, Chicago: University of Chicago Press, 1987, p. 181; Peter A. Lupsha, “Towards an Etiology of Drug Trafficking and Insurgent Relations: The Phenomenon of Narco-Terrorism,” *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Fall 1989, pp. 70-74; and Stephen E. Flynn, *The Transnational Drug Challenge and the New World Order*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 1993.

46. *Ibid.*; and William J. Olson, “International Organized Crime: The Silent Threat to Sovereignty,” *The Fletcher Forum*, Summer/Fall 1997, pp. 75-78; and Roy Godson and William J. Olson, “International Organized Crime,” *Society*, January/February 1995, pp. 18-29.

47. *Ibid.*; Jordan, 1999; and Max G. Manwaring, “Security of the Western Hemisphere: International Terrorism and Organized Crime,” *Strategic Forum*, April 1998, pp. 2-5.

48. Olson, 1997, pp. 69-70.

49. John le Carré, *The Constant Gardener*, New York: Scribner, 2001, p. 137.
50. Esty, et al., 1998.
51. Ibid.
52. Ana Maria Bejarano and Eduardo Pizarro, "Colombia: A Failing State?" *ReVista: Harvard Review of Latin America*, Spring 2003, pp. 1-6.
53. Ibid.; Esty, et al., 1998; Jordan, 1999; Olson, 1997; and author interviews.
54. Robert H. Dorff, "Strategy, Grand Strategy, and the Search for Strategy," in Max G. Manwaring, Edwin G. Corr, and Robert H. Dorff, *The Search for Security: A U.S. Grand Strategy for the Twenty-first Century*, Westport, CT: Praeger, 2003, pp. 127-140.
55. This observation was made by former Secretary of State George P. Shultz in an address before the Low-intensity Warfare Conference at the National Defense University on January 15, 1986, in Washington, DC.
56. Jordan, 1999, p. 19.
57. Arana, "The New Battle for Central America," *Foreign Affairs*, November-December 2001, pp. 88-101; Ana Arana, unpublished paper written for the author, October 2004; and author interviews.
58. Ibid.
59. Jordan, 1999, p. 21.
60. Sullivan and Bunker, 2003, pp. 47-48.
61. Esty, et al., 1998.
62. Arana, 2001; Arana, 2004; and author interviews.
63. Ibid.
64. Author interviews and observations.
65. Author interview with General Charles E. Wilhelm, USMC, Ret., former Commander-in-Chief, U.S. Southern Command, June 22, 2001, in Washington, DC.
66. While it does not show many of the problems that Kaplan points up, one published map does emphasize this particular point. See "World Conflict and Human Rights Map 2001/2002," prepared by Berto Jongman with the support of the Goals for Americans Foundation, St. Louis, June 2003; *The State of the World Atlas*, 1997; and website for Genocide Watch.com, Dr. Greg Stanton, among other sources. Also see Robert D. Kaplan, "The Coming Anarchy," *The Atlantic Monthly*, February 1994, pp. 72-76; and Robert D. Kaplan, *The Coming Anarchy*, New York: Random House, 2000, pp. 3-57.



67. Esty. et al., 1998; Jordan, 1999; and author interviews.
68. Ibid.; and Chester A. Crocker, "Engaging Failed States," *Foreign Affairs*, September-October 2003, pp. 32-44.
69. Carl von Clausewitz, *On War*, Michael Howard and Peter Paret, trans., Princeton, NJ: Princeton University Press, [1832, 1873] 1976, p. 596.
70. Max G. Manwaring and John T. Fishel, "Insurgency and Counter- Insurgency: Toward a New Analytical Approach," *Small Wars & Insurgencies*, Winter 1992, pp. 282-282.
71. Ibid.
72. Clausewitz, 1976, pp. 595-596.
73. See, as examples, Max G. Manwaring, "An Interview with General John R. Galvin, U.S. Army, Ret.," former NATO Commander and Dean of the Fletcher School of Law and Diplomacy, August 6, 1997, in Max G. Manwaring and John T. Fishel, eds., *Toward Responsibility in the New World Disorder*, London: Frank Cass, 1998, pp. 1-11; Max G. Manwaring, "Peace and Stability Lessons from Bosnia," *Parameters*, Winter 1998-99, pp. 28-38; Max G. Manwaring, "The U.S. Army Experience in Bosnia-Herzegovina: Challenges for Now and the Future," in Anthony James Joes, ed., *Saving Democracies: U.S. Intervention in Threatened Democratic States*, Westport, CT: Praeger, 1999, pp. 81-92; and author interviews.
74. Ibid.
75. Ibid.